

戦間期・戦時期日本における
方面委員論に関する一考察
——都市社会事業と「公」・「公共」——

沼 尻 晃 伸

2008年3月

The Institute for Economic Studies
Seijo University

6-1-20, Seijo, Setagaya
Tokyo 157-8511, Japan



戦間期・戦時期日本における方面委員論に 関する一考察

——都市社会事業と「公」・「公共」——

沼 尻 晃 伸

1. はじめに

本稿は、戦間期から戦時期における日本の都市社会事業において、地域社会末端で重要な役割を担った方面委員制度に注目し、当該期の方面委員制度の普及に努めた人物が、自らの社会事業論に同制度をどのように位置づけたのかを明らかにすることを課題とする。

このような課題を設定した理由は、近代日本の都市社会において、公共性とはどのような内容を持つものであったのかという点を究明したいという筆者の問題関心による。近代日本の都市の特徴として、消防組や町総代などの公的業務を担う多様な団体や制度が、地域の末端で活動している点を挙げることができる¹⁾。社会事業に即していえば、方面委員制度もその一つといえよう。後述するように、方面委員制度は、戦間期に内務省が都市社会事業を実施する以前から、岡山県、大阪府などで存在した。米騒動後の内務省の新たな政策のもとで、方面委員制度はどのような公的（あるいは私的）位置づけをなされたのか。

方面委員制度に関する歴史研究、事例研究は多数にのぼる。近年の主要な研究として、方面委員の実際の活動を都市の社会経済的実態の中に位置づけて考察した伊賀光屋氏の研究²⁾、戦前期における都市下層の変化の過程の中に方面委員の役割を位置づけようとした中川清氏の研究³⁾、方面委員制度についての

1) 沼尻晃伸「都市の公共性をめぐる論点——最近の近代都市史研究からの考察——」『歴史と経済』184号、2004年。

2) 伊賀光屋「方面委員による定住化活動——都市先住者と来住者」『新潟大学教育学部紀要。人文・社会科学編』25巻1号、1983年。及び、同「方面委員による家族調整活動——カード階級の家族生活と方面委員の家理念」『季刊・社会保障研究』20巻3号、1984年

3) 中川清『日本の都市下層』勁草書房、1985年、同「家族生活と社会政策の関係史」佐口

救護法の制定の意義を説く菅沼隆氏の研究⁴⁾などが挙げられる。都市空間論の視点に基づく研究では方面委員による社会の監視の側面を強調する芹沢一也氏の研究⁵⁾，米騒動後の都市支配構造に関する研究では行政と方面委員との相互関係に注目する松下孝昭氏の研究⁶⁾，社会構造との関連に注目する佐賀朝氏の研究⁷⁾が登場している。

本稿では，方面委員の実際の活動や行動様式を追究する前提作業として，方面委員制度の推進に携わっていた社会事業家が，内務省の政策枠組みのなかで，同制度の公的性質（あるいは私的性質）をどのように位置づけようとしていたのかという点を検討していきたい。戦前日本の社会事業において，「公私」論は絶えず問題とされてきた論点であり，近年でも小野修三氏の研究がある⁸⁾。本稿においてもこうした研究を踏まえ，戦間期以降政府の政策として位置づけられた都市社会事業と，それ以前から，必ずしも官製の組織として誕生したわけではない——にもかかわらず政府主導の社会事業に位置づけられていく——方面委員制度との関係を，当事者がどのように考えていたのか，その論理を探っていく⁹⁾。具体的には，政府の都市社会事業に関する政策動向を概観しつつ，方面委員制度に重要な役割を果たした人物として，戦間期に関して小河滋次郎，戦時期に関しては原泰一を挙げ，彼らが方面委員制度をどのように位置づけていたかを考察する¹⁰⁾。

和郎，中川清編著『講座・福祉社会2 福祉社会の歴史』ミネルヴァ書房，2005年。

- 4) 菅沼隆「方面委員制度の存立根拠」前掲『講座・福祉社会2 福祉社会の歴史』。
- 5) 芹沢一也『＜法＞から解放される権力』新曜社，2001年。
- 6) 松下孝昭「都市社会事業の成立と地域社会」『歴史学研究』837号，2008年。
- 7) 佐賀朝「近代大阪の都市社会構造」日本経済評論社，2007年，第7章。
- 8) 小野修三『公私協働の発端』時潮社，1994年。なお社会福祉研究における「公私」論に関しては，同書補章「一つの公私論」が参考になる。
- 9) 中川清も，「社会政策を実施する主体あるいは基盤をめぐる論理は，日本の社会政策学においてもっとも蓄積の少ない部分だろう。」と述べ，その理由として「当然に実施すべきであるのに不十分であるという形で，批判の対象とされ，具体的に検討されることが少なかったから」という点を指摘している（中川清「救護法の社会政策的意義」同志社大学『経済学論叢』第49巻第2号，1997年，22頁）。
- 10) 小河滋次郎に関する代表的な研究として，柴田善守「小河滋次郎の社会事業思想」日本生命済生会，1964年，のほか，遠藤興一「開明官僚と社会事業—小河滋次郎の生涯と思想—1～6」『明治学院論叢 社会学・社会福祉学研究』57号，58号，59号，60号，62・63合併号，67号，1981～1984年，大森実「都市社会事業成立期における中間層と民本主義—大阪府方面委員制度の成立をめぐる一ヒストリア」97号，1982年，柴田紀子「都市社会事

2. 内務省社会局の都市社会事業

(1) 米騒動後の政策の展開

内務省社会局による都市社会事業の実施過程については、池本美和子氏の研究が詳しい¹¹⁾。ここでは、池本氏の研究に依りつつ、内務省社会局の政策が地方行政に影響を与えていく側面を中心に検討する。

中央政府レベルで社会事業を政策として位置づける契機となったのは、第一次大戦末期の物価高による都市民衆の生活問題と米騒動であった。1918年6月に、政府は救済事業調査会を設置した。この調査会の委員には内務省局長と関係する省庁局長の外、井上友一や小河滋次郎、神戸正雄などの学識経験者が含まれた。1918年の諮問事項は、「小売市場設置」「細民住宅改良」となった¹²⁾。

中央政府レベルで社会事業に対するこれらの取り組みがなされる以前から、道府県や都市部、あるいは民間が主体となった社会事業は実施されていた。方面委員制度もその一つである。方面委員制度は、1918年の段階では「該制度は我が邦社会事業に於ける新らしき施設」と認識されていた¹³⁾。1919年までに規則に基づき同制度を設置した府県は東京府、大阪府、岡山県、兵庫県、埼玉県の5府県であった。委員の名称は、東京府＝救済委員、大阪府＝方面委員、岡山県＝済世顧問、兵庫県＝救護視察員、埼玉県＝福利委員というようにいずれも異なっていた。その理由は、「該委員の職務が単に狭義に於ける所謂救済事務のみを取扱ふにあらずして、一面には積極的に社会の福利増進を企図するものがあるから」であった¹⁴⁾。

1920年8月に内務省官制の改正があり、これまで内務省地方局の下にあった社会課は独立して社会局に昇格し、局長には池田宏が就任した。社会局は、

業の成立期における社会事業サービスの領域設定とその認識——大阪府方面委員制度を事例として』『金沢大学文学部地理学報告』7号、1995年などがある。

11) 池本美和子『日本における社会事業の形成』法律文化社、1999年。

12) 大原社会問題研究所編『日本社会事業年鑑 大正9年』大原社会問題研究所出版部、1920年、2-7頁。

13) 同上書、24頁。

14) 同上。

第一課と第二課にわかれ、田子一民が両課長を兼任した。各課の業務内容は、第一課が罹災救助、窮民救助、軍事救護等の社会事業に関する事項、第二課が感化教育などの児童保護、民力涵養、社会教化事業などに関する事項であった。中央政府の官制に従って、地方庁における官制も変更された。1918年～1920年にかけて社会課を設置した府県は、東京、大阪、神奈川、兵庫、愛知、茨城、三重、岡山、静岡、宮城、和歌山、京都、長崎の13県にのぼった¹⁵⁾。六大都市所在府県のほか、もともと方面委員制度を設置していた岡山や静岡も含まれていた。

内務省社会局が設置された1920年には、同省による新たな政策が実施された。同年10月29日から3日間、内務省社会局は道府県理事官、嘱託、全国市区助役などを招いての都市社会事業打合会を開催した。ここでの打合項目及び決定事項は、第1類＝社会事業全般について、私営社会事業との関連について、第2類＝失業者保護、職業紹介所設置、労働者の福利増進施設について、第3類＝公設市場、公設質屋、共済的施設について、第4類＝児童保護事業について、第5類＝青年教育、公民教育について、第6類＝低利資金供給について、第7類＝市営社会事業についての7つに分類された¹⁶⁾。

本稿において重視したいのが、第1類の審議事項である。そこでは、都市社会事業における公営事業と私営事業との関係が扱われていた。第1類の2は「社会事業の統一に関する事項」であるが、「社会事業の遂行に当り事業主体又は事業相互の間に連絡統一を欠くときは完全なる効果を期し難きを以て公共団体の事業と私営事業相互間に十分なる連絡統一を保ち相補ひ相助け事業の全体を以て最大の能率を発揮するを得しめんこと」とし、私営事業についての助成も決定していた¹⁷⁾。都市社会事業を公営事業のみで行うのではなく、第一次世界大戦前から行われてきた民間による事業との「連絡統一」と相互補完を内務省は重視していたことがうかがえる。

他方民間社会事業にとっても、中央政府や地方公共団体が社会事業に乗り出すことは、自らの存在意義とのかかわりにおいて重要な関心事であった。同年

15) 大原社会問題研究所編『日本社会事業年鑑 大正10年』大原社会問題研究所出版部、1921年、6～7頁。

16) 同上書、7～9頁。

17) 同上書、7頁。

に開催された中央慈善協会主催による第5回全国社会事業大会において「公私社会事業の範囲及其連絡方法如何」（中央慈善協会提出）が議題となった。ここでは「日本の如きは社会事業未だ発達せず盛んに之が実行を奨励す可き時期」であるがゆえに、「公私に区別して活動を不自由ならしむるが如きは策の得たるものにあらず」とした。その一方で「大体に於ては其性質上営利に走る恐れある社会事業は、成る可く之を公共団体に於て為す可きものと信ず」と結論付けるとともに、「公的事业にして永久的の性質を有するものは成る可く之を公課に依る方針を採らんことを望む」との希望が表明された¹⁸⁾。日本の社会事業はまだ発展途上の段階にある点、それゆえ「公私」の区別はつけがたいものの、営利に走る恐れのある事業を公的事业として位置づけようとしている点が特徴である。

前述した内務省主催の都市社会事業打合会においても第7類の市営社会事業の内容は、住宅供給や職業紹介、宿泊救護、市場などの経済保護事業が中心となった。同打合会では、その外、児童保護事業（第4類）に関して、出産施設、保育施設、児童保護施設や浮浪児童の収容施設などの整備が提案された。1920年代において経済保護事業が各都市で実施された点は、これまで研究で明らかにされている点であるが¹⁹⁾、その出発点として、1920年10月に内務省が開催した都市社会事業打合会が、同省社会局の意向を道府県や都市公共団体に指示する役割を担った。

（2）社会局の改組と社会事業

内務省社会局は、1922年に改組された。旧社会局が内務省の内局として位置づけられていたのに対し、1922年に新設された内務省社会局は、内務省の外局として設置された。これまで各省に分属されていた一般社会行政と労働行政を統一することが社会政策上有効であるとの意見が熟したことが新社会局設置の主たる理由であった。新社会局は第一部、第二部、庶務課統計課からなり、農商務省などの省庁によって取り扱われていた労働行政が第一部取り扱いとな

18) 同上書、30頁。

19) 経済保護事業の事例研究として、杉原薫・玉井金五編『大正・大阪・スラム もうひとつの日本近代史』（増補版）新評論、1996年。筆者も川崎市の事例について検討した《沼尻見伸「第一次世界大戦期から1930年代の川崎市行財政」大石嘉一郎・金澤典男編著『近代日本都市史研究』日本経済評論社、2003年。

り、旧社会局取扱いの事務に新たに社会保険事務を加えた内容が第二部取扱いとなった²⁰⁾。

新社会局設置によって、社会局としての主たる業務は労働行政となった。1925年5月の地方長官会議における若槻内務大臣訓示では、社会問題の発生に対する解決の要諦を以下のように述べる。「一に思想の善導に依り健全なる世論を喚起すること、二に社会生活の実情を省察し適当なる社会政策を実行すること、三に参政の権利を拡張して国民の世論を尊重すること、四に苟も国家生活の安寧秩序を攪乱する思想又は運動を厳格に防遏制裁すること」。第二の項目が社会局の管轄と考えられるが、その内容は、「社会政策の実行は、夙に現内閣の一使命とする所、各種労働法制を整備するは極めて必要であるから目下之が調査を進めてゐる。健康保険制度に就ては既に法律の存するあり、之が施行如何は一に財政に顧みるの要あるも、一日も速に実施の運に至らしめることを期してゐる」というものであった²¹⁾。「社会政策」という語が用いられ、その具体的内容も労働行政、保険行政中心となっている点が特徴である²²⁾。他方、1910年代から続けられてきた都市社会事業への内務省の新たな政策展開は弱まっていった²³⁾。

社会事業の「公私」論に関しても、1922年5月地方長官会議における内務大臣指示事項において、「輓近時勢の要求に応じ公共団体に於て各種の社会的施設を為すもの増加するは喜ぶべきことなるも、勢ひ私設事業に対する世人の注意薄弱となり為に從來私人の経営に係る此種事業中経営上の困難を訴ふるものあるに至れり。社会事業の性質上公営の緊要なるは言を俟たずと雖も、私人の経営に依るを適當とするもの亦固より少しとせず。公私相倚り相俟て斯業の目的を達成し得べき」なので、本省が必要と認めたものに対し奨励金又は助成金を交付するとの指示が出されたが²⁴⁾、これは1918年から公営事業として社

20) 大原社会問題研究所編『日本社会事業年鑑 大正12年』大原社会問題研究所出版部、1923年、9-10頁。

21) 大原社会問題研究所編『日本社会事業年鑑 大正15年』大原社会問題研究所出版部、1926年、9-10頁。

22) 前掲『日本における社会事業の形成 184頁においても、社会局の機構拡大は「労働問題や各種社会保険関係への取り組みに重点をおいたもの」と評価している

23) このような状況を反映してか、前掲『日本社会事業年鑑 大正15年』1頁の「緒言」では1925年の社会事業を「特筆すべき事項なく、平凡な行進の一年であつた」と表現している。

24) 前掲『日本社会事業年鑑 大正12年』5頁。

会事業が取り組まれた段階における認識を超えるものではなく、「公私相寄り相俟て斯業の目的を達成し得べき」という表現からわかるように抽象的なものであった。

このような内務省の政策動向のなかで、内務省の社会事業として重視され始めたものに、方面委員制度があった。1922年7月に、内務省主催で各府県社会事業関係主任官を招集して開催された一般社会事業事務打合せ会における諮問事項の一つは、「(ロ) 社会事業に関する委員制度の実績及び今後これが普及並に指導奨励に関する意見如何」であった。諮問事項設定の趣旨は「各地方に於て方面委員、共済委員、福利委員、保導委員、奉仕委員、若くは済生顧問等社会的施設として委員制度を設け、其効果の見るべきものあり、刻下頗る適切な施設なりと認むるを以て、之が実績を詳述し今後其の普及並に指導奨励に関する意見を開陳せられたし」という点にあった。方面委員制度の役割が内務省の事務レベル協議において注目されたのである。この諮問に対しては、「一、委員制度の効果を全からしむるには、人物、制度及資金の充実と共に、各方面との連絡を執つて進まなければ、充分の成績を期待することは出来ない。二、委員の囑託は地方長官に一任する方が最もよい。三、委員の待遇は須らく法令を統一して各方面とも同等とする必要がある」などの意見がだされた²⁵⁾。

内務省は、社会局を設置し、1920年代における都市社会事業の実施に大きな役割を果たしたが、その原型(経済保護事業中心の内容)は1922年における外局としての内務省社会局設置以前に作られていた。1920年代は、中央政府による都市社会事業への提起は徐々に弱まり、むしろ都市社会事業を実施する地方公共団体や民間社会事業団体での活動が重要な意味を持ち始める。

3. 小河滋次郎による方面委員制度の位置

(1) 私的社会事業への評価

最初に取り上げるのが、小河滋次郎の方面委員論である。小河は、1864年の生まれで、監獄行政の研究を主としていたが、1910年から大阪に移り大阪府囑託となり、1915年に大阪社会事業協会を設立、1918年に大阪府に方面委

25) 同上書、7頁。

員制度を設置する上で重要な役割を果たした²⁶⁾。本稿では、小河の著作『社会委員と方面委員制度』によりながら²⁷⁾、内務省の政策のなかでも公私の社会事業の位置づけが定まらなかった1920年代において、小河自身がこの点をどのように理解していたのかにしばって検討を進める。

1920年代に刊行された本書においても、社会事業が公的なものか私的なものかという点については、一つの重要な関心事であった。この点について、小河は以下のように述べている「社会事業の本領は、国家的政治的に非ずして社会的道徳的であり、すべての権力関係を超越して、同胞愛、共同責任といったやうな奉仕観念の下に之を行ふといふ所に存するのである。私的経営が本則であって、公的経営は寧ろ変例であり、便宜手段に属するものなりと認むるを妥当とする」²⁸⁾。

私的社会事業の先進国として、小河は米国を挙げる。米国の社会事業は「富室貴紳の自ら進んで各種の社会事業に巨額の投資を為」すことが特徴だが²⁹⁾、小河が米国の社会事業に学ぼうとする理由は、「米国に於ては、金持も貧乏人も、社会各階級を通じて、一億の民衆が、悉く相協力して各々其の分に應ずる事業資金の小出しを為してをる。事業の前には大旦那も無ければ小旦那もない」という言葉に示されるように、米国には「博愛の思想、社会奉仕の観念に富んだ美しい国風」が存在する点を重視していたからであった³⁰⁾。「物質に非ずして精神である。社会的博愛同情の心と責任奉仕の観念との結晶が、米国社会事業の今日を成すに至らしめた唯一の原因なりと信ずる」という指摘を踏まえ、小河は「斯業の民衆化、即ち社会全体を通じての総ての人が、財的に智的に、労力的に、若しくはまた表面的に、裏面的に、互いに相提携し相扶翼すること」を説いた³¹⁾。

小河は、社会事業は「教化薫育の事業であらねばならぬ」とも述べる。すなわち、「貧困者を救助するに場合に於いても、只徒らに彼れの物質的苦痛を取除くのみを能事としてはならぬ。同時にまた彼れの精神的救助を与ふことに

26) 前掲『小河滋次郎の社会事業思想』12-13頁。

27) 小河滋次郎『社会事業と方面委員制度』巖松堂書店、1924年。

28) 同上書、28頁。

29) 同上書、30頁。

30) 同上書、32頁。

31) 同上書、33頁。

努力する所あるを要する」ことを主張する。小河は、「物質本位の救済」が「唯だ徒らに貧困者の苦しき生活を長引かしむる」弊害を指摘しており、社会事業のなかで「精神的救助」を特に重視しているとみてよい³²⁾。

こうした観点は、前述した内務省による経済保護事業に対する批判につながった。「然るに我が近代に勃興する所の各種社会立法又は社会施設なるものに就いて之を見るに、殊にそれが公的に経営せらるるの場合に於ては、多くは皆物質に偏して精神方面に考慮を欠き教化薫育といふが如きことに至つては全然殆んど之を閑却して顧みる所がない。曰く職業紹介、曰く小住宅、曰く公設市場、曰く公衆浴場、曰く公設質屋、曰く簡易食堂、曰く共同宿所、私は今一々此に其の実例を述ぶるの煩を省くが、其の内容に於て、果して一つの教化薫育の働きの備はるものありやと謂ふに、私は殆んど其のこれに近きものをすら認むる能はずと断言するに躊躇せざるを深く遺憾とする」と小河は述べた³³⁾。1920年代に、多くの都市で実施され始めた経済保護事業において「精神的救助」の側面が弱いことを強調しているのである。公的社会事業の存在自体を批判しているわけではないが、ここでの経済保護事業批判は、小河の社会事業論における「精神的救助」の重要性を示している。

「精神的救助」を重視する小河の議論は、社会事業の担い手論にもかかわった。小河は社会事業のなかでも、「救療事業」などのように「科学の力、専門家の働きに俟つに非ざれば、其の本能を全ふし得ることの能きぬものも少なくない」とする。その一方で「今日に於ては、段々斯業が山を出でて里に移る、仙人の手から凡人の手に、専門の施設から普通の家庭に、少数職業家の占領から多数民衆の領分に委譲せられ行くの傾向」を指摘している³⁴⁾。小河が度々用いる「斯業の民衆化」という言葉は、このような時代状況を反映させた言葉と理解できよう。小河が「私的経営を本則」とする理由は、「斯業の民衆化」によって「民衆の社会的な生活状態」を把握し事業を進めていくことを第一に考えていたからであった。そしてその際に、地域社会の末端で重要な役割を果たす制度として期待されたのが、方面委員制度であった。

32) 同上書、52-53頁。

33) 同上書、62-63頁。

34) 同上書、39-40頁。

（2） 方面委員制度の根拠

それでは方面委員事業が公営ではなく私営であることの意義を、小河はどこに求めているか。ここでは二点にまとめておこう。

第一に、事業の敏速さという点である。公的社会事業の場合「敏活を欠き機宜を誤まり、終に濫救失救の通弊に陥る」と小河はいう。その理由を小河は「事業の爲めにする調査も手続も、多くは即ち調査の爲めの事業、手続の爲めの事務となり、主客顛倒、唯だ徒らに調査倒れ、手続倒れとなつて了ふことを免かれぬ」点に求める³⁵⁾。これに対し、方面委員が社会事業を扱うことによって、敏活に最も救済が必要な人に事業を施すことが可能となると小河は言う。方面委員は「一朝必要の起る場合にあつては、其の物的たると心的たるとに拘はらず、恰も自家囊中の物を探ぐると同じやうに、最も円滑に、最も機敏に、且つ最も適実周到に、すべての保護救済を達成徹底せしめ得るの能力を備へて居る。彼れは既成各種の公的又は私的社會施設と常に円満なる連絡を保ち、一電の下、直ちに機宜の用務を弁じ得る」と小河は考えた³⁶⁾。その結果、「方面委員に対する官民の信頼は日に益々其の重きを加ふるやうになり官憲主管の斯業にしても、其の或る部分は之を方面委員の手に移嘱し、其の当然在る形式、或る手続を必要とする場合に於ても、一時之を方面委員の機宜的取捨に任かせ、事後に至つて始めて必要の形式手続を履行せしむるの便宜手段に出づることに取扱つて居る」という信頼を方面委員は得ていることを、小河は強調する³⁷⁾。

第二に、方面委員が専門職となることを嫌い、「市民としてまた公民として」の資格から「情熱」を持って任務に当たることを尊しとしている点である。小河は、方面委員の中に「其の責任の重大なるに鑑みて、或は祖先伝来の家業を廃し或は是れまで担任し來つた色々な公職などを擲つに至つた人もある。斯業に誠意熱心なるの余りに出でたるは勿論なるも、実は私一個としての愚見に依れば、斯くまでにこの職務に専念熱中するといふことが、必ずしも方面制度の旨趣ではないと思ふ」と述べる。その理由は、「家業の余力を以て之れに当る、市民としてまた公民として、当然公共に竭すべき責任を充たすの心得を以

35) 同上書、84頁。

36) 同上書、77頁。

37) 同上書、88頁。

て之を迎ふるといふ所に方面委員制度本来の要求が存する」と考えていたからであった³⁸⁾。

自らの家業を廃して方面委員の職務に専念することに消極的な小河の考えは、ドイツのエルバーフェルト制度との関連でも説明されている。以下に引用しよう。

エルバーフェルトシステムの救貧委員なるものの経験などによつて考へて見ると、何ふも同じ歴史を我が方面委員の上にも繰返へさるるやうなことになりはせぬかと杞憂に堪へぬものがある。(中略)かつては隠れたる仁俠家、覆面したる篤志者であつた所の人が、一転して終に売名的有志家、運動本位の有力者のやうなものに墮落するエ式救貧委員の如きも、初めは何れも至誠の覃つた極めて職務に忠実たる態度に出づる人のみであつたが、他の権勢的又は名聞的各種の公職に誘惑せらるるものの一人生じ二人加はり、五人六人と段々其の数の多くなるに従ひ、終に独乙の各都市に於ける救貧委員の位置は、立身出世を希望する者に対しての、恰かも一種の登竜門であるが如き観あるを見るに至った。登竜門と謂ふも、其の実、野心家の名利慾を充たす為めの好足場となつたといふに外はない「エ」式救貧法の廢頽は實に此に崩した³⁹⁾。

小河がどのようにして上記のようなエルバーフェルト制度の「廢頽」ぶりを認識したのかは不明であり⁴⁰⁾、小河の認識がエルバーフェルト制度の実態を把握したものか否かはここでは判断できない。しかし、救貧制度が立身出世しようとする者の道具に利用されてしまう恐れを小河が抱いていたことは、「我が方面委員の心頭に、一とたびかかる不純の念の起るが如きことありとせば、本制度破壊の危機また此に胚胎すと断ずるも決して過言で無い」という言葉からも確かであろう⁴¹⁾。

38) 同上書、165-166頁。

39) 同上書、167頁。

40) エルバーフェルト制度については、加来祥男氏の以下の論稿によつて研究が深められている。「エルバーフェルト制度の成立」『甲南経済学論集』第31巻第4号、1991年、「エルバーフェルト制度1853-1861年」北海道大学『経済学研究』第43巻第4号、1994年、「エルバーフェルト制度の展開」(1)(2)九州大学『経済学研究』第63巻第3号、第64巻第3・4号、1996年、1998年、「第一次世界大戦期ドイツの救貧制度」今井勝人・馬場哲編著『都市化の比較史』日本経済評論社、2004年。

41) 前掲『社会事業と方面委員制度』168頁。

「方面制度は、法規的成立の基礎を有するものでなければ、中央官憲とか国費負担といったやうな権力的背景をもつものでもない」と小河はいう⁴²⁾。それでは、方面委員はどのようなモチベーションで職務を全うするものと小河は考えるのか。以下の (a)～(c) の文章が、その参考になろう。

- (a) 従つて方面委員の如きも、全く丸腰の身で独去独来するにひとしく、世間には其の名を知つて、其の何者なるかを詳かにして居る者は幾何も無い。名はあつても、実は一種の無名の公職たるに過ぎぬが故に、方面委員として、如何に社会公益の爲めに不断的不休不眠の努力を爲したる所で、一般世人の眼には、其の内容の幾千分の一すらも映って居らぬ。其の仕事は全く懸直なしの捨石的犠牲であり、縁の下の力持と相選ぶ所がない。併しながらこの捨石的犠牲であり、縁の下の力持であるといふ所に、純真なる方面委員の面目が存し他の政治的経済的及び社会的各種の官公職の遠ほく及ぶ能はざる卓越したる価値が発揮し得らるる訳である。⁴³⁾
- (b) 斯業に至誠熱情あるの人にして、初て能く捨石的犠牲たることを甘受すべく、これを甘受する者あることに因つて、此に方面制度の真価値が発揮せられ、方面委員の位置の他の何ものよりも卓絶したる崇高高貴のものであるといふことが、一般世人に認識せらるることにもなる訳である。⁴⁴⁾
- (c) 総ての社会事業は、事業其れ自身が目的であつて、決して或る他の目的を達する爲め的手段に行はるべきものでない。私利私慾の爲めにするといふが如きは論ずるまでもなく、たとひ利慾を離れたることに就いても、何等か或る願望を充たすが爲めに、之を行ふといふやうなことでありとなれば、其の結果は即ち社会事業をして一つ的手段化しするに至るを免かれざることになる。純正なる絶対主義の立場から之を見れば、公利公益の爲めにするといふことさへも、容易に之を肯認する訳にはならぬ。(中略) 社会奉仕の爲めに、社会事業を爲す訳でなくして、社会事業をすることが即ち社会奉仕の爲になるのである。⁴⁵⁾
- (a) (b) から読み取れる重要なポイントは、小河が方面委員の仕事を「捨石的

42) 同上。

43) 同上書、168－169 頁。

44) 同上書、169 頁。

45) 同上書、169－170 頁（この箇所には明らかな誤植があり、その点を直して引用した）。

犠牲」と強調し、それを可能ならしめるのが、方面委員の「至誠」「熱情」であるとしている点である。(c) からわかるように、小河によれば、仮に「公利公益の爲め」であっても、そのために社会事業を行うという考え方は否定される。「社会事業をすること」が結果として「社会奉仕の爲になる」のであり、そのような方面委員の仕事を支えるのが、「至誠」と「熱情」であった。

以上の、小河の議論は、近代日本社会における精神構造に位置づけて考えても興味深いと思われるが⁴⁶⁾、ここでは、以下の点の指摘にとどめよう。すなわち、方面委員の業務はもっぱら委員個人が持っている「市民としてまた公民として」の資質に委ねられるべきで、「公利公益の爲め」であってはならない点、それゆえ各個人が持つ「至誠」と「熱情」が重視される点である。都市社会における公共的理念が法や行政に昇華していく側面を持つヨーロッパの近代社会とは異なり、法的基礎や権力的背景によらず、徹底して委員個人の私的営為を重視し、その結果として社会福祉が確保され、そのような社会事業は皇室によっても見守られているという点に、小河の方面委員論の特徴があろう。小河は公的社会事業自体を否定しているわけではないが、公的社会事業と私的社会事業との連携を抽象的に指摘した内務省社会局の議論に対し、小河の方面委員論はむしろ私的社会事業を決定的に重視したといえよう。

小河の方面委員論に関する考察の最後に、事業の対象となる「家庭」に対する小河の見方について言及しておこう。小河は「社会組織の単位を家庭として考へて見て、差向き先ずこの家庭の改善と謂ふことに、斯業の力を竭すの方針に出づるとなれば、さしにも紛糾せる社会問題なるものに対しても、少なくともその半ばまでを適当に解決し得ること必ずしも至難でなからう」と述べる⁴⁷⁾。方面委員の役割を小河が強調する一つの理由は、「家庭」の事情に関し「徹底せる社会調査」が可能であり、戸籍整理や「精神的救助」に傾注することができる点にあった。小河は、社会問題発生の原因でありその解決主体でもある「家庭」という社会の一単位に注目しており、その問題の対処には、職権を有さず

46) 神島二郎『近代日本の精神構造』岩波書店、1961年で指摘されている、「欲望自然主義」と「正直」との対比の議論と、小河の議論は密接に結びつくように思われる。小河は当該期の日本社会における欲望自然主義の存在とその問題性に気づいていたかどうかは不明だが、権力との結びつきを回避し、専門職ではない家業の傍ら「至誠」と「熱情」をもって励む方面委員制度を提起した点は、今後追究すべき論点であろう。

47) 前掲『社会事業と方面委員制度』55頁。

に「社交本位」の調査方法に精通した方面委員が重要な役割を担うとも考えていたのである。

4. 戦時期の社会事業論と方面委員制度

（1）方面委員令の公布

1936年11月に方面委員令（勅令）が公布されることによって、方面委員制度は国家的施設として整備されることとなった。方面委員令制定に関しては1932年の救護法施行との関連が大きい⁴⁸⁾。救護法に基づく救護事務は方面委員に委託されることになったが、方面委員制度自体は地方公共団体が任意で定めたものであり、未設置の町村も存在した⁴⁹⁾。他方で、方面委員制度の普及地域においては、方面委員が各種社会事業実施の上での役割を担うようになった⁵⁰⁾。そこで方面委員制度の最も重要な要素である精神的指導の要素を第一に掲げた方面委員令が制定された。その要旨は、以下の7項目にまとめられる。

- ① 方面委員の指導精神（隣保相扶）の宣示
- ② 委員の職務範囲＝担任区域居住者の生活状態の調査，同区域内の要保護者に関する調査，救護，指導。社会施設との連絡の明確化
- ③ 経営主体を原則として道府県とする
- ④ 方面委員の選衡主体として方面委員選衡委員会の設置
- ⑤ 道府県における方面事業の中心的指導機関として方面事業委員会の設置
- ⑥ 委員相互の連絡向上と職務執行の適正を図るための方面委員会の設置
- ⑦ 市町村当局との連絡の緊密化⁵¹⁾

こうして方面委員制度は、公的な制度として位置づけられることとなり、法制上は画一的に全国に普及していくこととなった⁵²⁾。

48) 詳しくは、古田久・『救護法』の成立と方面委員制度』『社会事業の諸問題』16号、1969年を参照。

49) 大原社会問題研究所編『日本労働年鑑 昭和12年版』（復刻版）、法政大学出版局、1969年、451頁。

50) 原泰一『方面事業』常磐書房、1941年、95頁。

51) 前掲『日本労働年鑑 昭和12年版』451頁。

52) 方面委員令の制定に関しては、速藤興一「方面委員活動の史論的展開について」（下）『明

(2) 戦時期における社会事業の位置づけの変化——大河内一男の議論

日中戦争の開始による経済統制の実施と戦時動員は、社会事業の論理を変える重要な契機となった。当該期の社会事業を、総力戦の遂行との関連で評価したのが大河内一男である。戦時期大河内の社会事業論は、中川清氏によって近年考察が加えられている⁵³⁾。ここでは戦時期の社会事業の位置づけの変化と方面委員制度の論理を理解するために必要な限りで、大河内の議論を検討する。

大河内の戦時社会事業論を理解するうえでの基本論文が、大河内一男「わが国における社会事業の現在及び将来——社会事業と社会政策の関係を中心として——」である⁵⁴⁾。そこで本稿においてもこの文献を中心に大河内の議論をまとめておこう。大河内は日本の社会政策と社会事業との関連について以下のよう

に述べる。

わが国における社会政策は「慈恵」的性格を有するものと言われている。このことは、日本における社会政策と社会事業との関係を理解するにつけて極めて暗示的な意味を持っている。(中略)後進資本制経済として列強に遥かおくれて世界市場に登場した日本経済は、その農村土地関係の特殊構造のために、明治初年における資本の原始的な蓄積を強行し、その後の産業革命を完成して世界市場に繋がるために、一方に於いては新たに創出した労働関係に於いて「労働力」に平準的な「保護」を与える余力を持たず(中略)、他方にはまた、労働者に対して労働関係における自律性・自主性を許容する雅量を有しなかったのである。(中略)この自主性の欠如ないしは微弱性は、社会政策をあくまでも「上から」のものとして、「慈恵」として、考えさせ、社会政策の対象を、雇傭契約に基づく労働関係の当事者とみず、むしろ封建的な身分的關係の下にある、憐れなる「貧民」一般と考えしむるに至っている。⁵⁵⁾

日本の資本制経済が労働者に対する保護を与えなかった(「労働関係における自律性・自主性を許容する雅量を有しなかった」)ことによって、社会政策が「慈

治学院論叢 社会学・社会福祉学研究』44号、1976年を参照。

53) 前掲『救護法の社会政策的意義』。

54) 『大河内一男著作集 第5巻』青林書院新社、1969年(原典は、『社会事業』1938年8月稿)以下、引用は著作集の頁を記す。

55) 同上論文、316-317頁。

恵」として「上から」付与されるようになったことを大河内は指摘する。そして社会政策の欠如ないし低位は、社会事業によって「肩代り」されることとなった点を大河内は強調する⁵⁶⁾。

しかし、戦時期に至って社会事業は「変質」を遂げた。「例えば婦人の職場への進出は、託児所施設の拡張を不可避のものとするであろう。かくして託児所は、それが従来持っていた救済的・教育的任務のほかに、著しい経済的或いは生産的職能を営み始めることになる。社会事業は社会政策的性質を漸次持つに至る。戦時経済下における社会事業の著しい特質の一つは、それが従来の任務のほかに生産的任務との色濃く持ちはじめるという点に求めることが出来る」ことを大河内は強調する⁵⁷⁾。このような特質は、少年職業紹介事業や、労働者住宅政策にも共通してみられるものであった。

大河内は、前述した社会政策的施設が欠如ないしは低位であることから脱却することが前提として⁵⁸⁾、社会事業の新たな意義を以下のように述べる。

「上から」与えると言うこと、施与という観念、要救護者に対する教説（マルサスの意味における）、与えるに際して与えるものの個人的恣意性が介在すること、特に社会事業における物質性の欠如ないし希薄化が精神性の強調によって補われ得るという根拠のない社会事業上の伝統、これらの諸要素を破棄し、社会調査や社会生活に関する科学的な客観性を基礎に持つことによって、社会事業は始めて社会事業であり、これによってその雑多な

56) 同上論文、317 頁。

57) 同上論文、322-323 頁。

58) この点については、以下の大河内の説明がわかりやすい。「社会事業は以上述べたように、生産的任務を尽すことによって社会政策的諸方策を「補完」するが、社会政策的施設が欠如しているか乃至は歪められた形態に於いてのみ存在する場合には。社会事業は社会政策に「代位」せしめられ、またそれを社会政策として受けとって怪しまないことになる。この場合の代替性は、国民経済的には極めて不幸な諸結果を包蔵するものと言ひ得る。蓋しこの場合には、社会は国民をその生産者たる資格に於いて保護し「労働力」たる資格に於いて保全することを怠り、その結果、直接間接に、社会事業的な要救護性を国民経済的規模に於いて創り出してゆくものだからである。斯くしてわが国の場合に見られる如く、社会事業が社会政策に「代位」している場合には、或いはその実体に於いて社会事業的救恤でしかないものが「社会政策」という名前で通用している場合には、それによって「労働力」の順当な保全＝再生産は行われ得ず、従って国民経済の順当な循環（或いはその拡大再生産）が妨げられるという危険が隠されているのみでなく、更に、社会事業に於いては要救護性の解決処理が恣意的であり、不均等な精神性に禍されていると言う点が留意せらるべきである。（同上論文、326 頁）

活動領域を合理化（或いは「科学化」）し、制度化し、またそれをある程度まで技術化することによって、——この意味で、社会事業家は、ある意味で「技術家」であり、また、そうでなければならない——それは社会的な拡がりと言義とを持つことが出来るのである。社会事業は、かくして、わが国にとっては、技術化され、また社会化されることを必要としているのである。（中略）かの退職積立金制度が社会政策として法制化された場合、それは自らの福利施設の個別経営的な恣意性・慈恵性、非合理性を勿論ある程度までではあるが、破棄したのと同様なことは、社会事業の領域に於いても行われなければならないであろう。⁵⁹⁾

大河内は、従来の社会事業の「恣意性」「上から」という性格から、客観的根拠に基づく（文字どおり社会性を有した）事業への転換とそのために必要な合理化、科学化を図る必要性を訴える。それゆえ社会事業は「社会政策を背後から補強するという機能だけでなく、一步進んで遥かに高く一般的な視野から、社会文化的生活一般の増進のための諸施設（図書館、公園、その他保健・衛生、教育、娯楽を中心とするもの）へ向かうであろう。消極的な要救護性への救恤行為のみでなく、むしろ積極的な社会的文化施設・福利施設を通しての労働国民の啓蒙と指導。而して社会生活に関する科学と調査とを基調としてこれらの活動を『科学化』し組織化すること、此処に社会事業の積極的意味がある」とも主張する⁶⁰⁾。

このように、大河内の議論は、「恣意性」を排除した社会的科学的文化施設の整備を戦時期の社会事業に求めた。大河内の言う社会事業の理念は、社会的であるという意味では方面委員制度との関連性を有するが、「恣意性」の排除と科学性の重視という意味で、方面委員の「捨石的犠牲」や「至誠」「熱情」を強調する小河の議論と真っ向から対立するように思われる。それでは戦時期における現実の方面委員制度の位置づけは、どのようなものであったのか。この点を最後に確認しておこう。

(3) 原泰一による戦時期方面委員制度の論理

戦時期の方面委員制度の論理を探るために、ここでは原泰一の著作を検討す

59) 同上論文、328 ページ

60) 同上論文、330 頁。

る。原は 1884 年に生まれ、戦時期に中央社会事業協会の理事を務め、全日本方面委員連盟において重要な役割を果たした。ここで原を取り上げる理由も、原は戦時期に方面委員制度に関しての包括的な検討を加えた書物を著した数少ない人物の一人であり、その影響力などを考えても、原の著作を検討することが、戦時期の同制度の論理を探るうえで妥当と考えたからである。ここでは、前述した大河内の議論との関連を意識しつつ、戦時期における方面委員の役割（社会事業の実施主体としての位置）が、1920 年代における位置づけから変化したのか否かを中心に考察を加える。

最初に、方面委員の法律上の性質についての原の説明をみよう。原は、最初に方面委員令に即して説明する。すなわち、「方面委員の設置は勅令に依る道府県の委任事務であり、方面委員の行ふ事務も同様である。従って方面委員の法律上の地位は勅令に基いて設置される道府県の施設であって、方面委員其の人は其の職務に関し道府県に対して公法上の委嘱関係に在るものであると解される」と説明する。「公法上の委嘱関係」とは、具体的にどのような関係なのか。原は、「方面委員は名誉職である」と位置づけた。但し「ここに云ふ名誉職とは法律上は事務職員に非ること及び俸給を給せざることを意味するのであって、地方自治制度上謂ふ所の名誉職を指すものではない」と原は指摘する。それでは、具体的にどのような意味での名誉なのか。この点に関する原の説明は乏しく、以下の説明にとどまる。「方面委員制度に於て、この無給と云ふことは極めて崇高な名誉と意義を持つ」、「方面委員は何等の物質的報酬を求めることなく、ただ献身奉公の一念に徹して、日々夜々孜々として隣人の扶掖に任じて過りなく、營々として郷閭の指導に尽して怠りなく、而かも飽くまで善き隣人の行者としての法悦に浸り切る処にこそ方面委員の真使命があるのである」⁶¹⁾。「無給」であることが「崇高な名誉と意義」をもつのであり、物質的報酬が無くても「献身奉公」に徹し「善き隣人」であることを重視している。これまでの方面委員論・社会事業論との関係でいえば、方面委員の業務をもっぱら委員個人個人が持っている「市民としてまた公民として」の資質に委ねられるべきで、各個人が持つ「至誠」と「熱情」が重視される必要を説いた小河滋次郎の方面委員論と共通面があり、反対に、科学的な客観性を根拠とした社会事業を強調した大河内の議論とは相反しているといえよう。

61) 前掲『方面事業』35-36 頁。

それでは、原は方面委員事業の公的性格と私的性格をどのように捉えているか。法律上の関係として、原は方面委員がその職務に関し道府県に対して公法上の委嘱関係にある点を指摘した（前述）が、他方で原は、「方面委員制度はこれを輔導という観点から方法論的に観る時には、自主的輔導と公的輔導との一体化せる融合によって成立している」と述べた。「輔導」を「自主的輔導」と「公的輔導」の二種類に区分しつつが、両者が一体化することで方面委員制度が成立することを強調する。

「自主的輔導」とは何か。この点について原は、「自主的輔導にあつては個人又は一家族を対象とし日々発生する各種の社会事業に一々対応して適切な方途を講ずることが可能である。即ち個々人又は家庭を対象として個別化作用を加える関係上、個性と変化とに適合した輔導を行ひ得るのである。又自主的輔導は倫理的であり人間的である。貧民全体、或は労働者全体といふ様な抽象的な対象に対しては涙も情も現はれないけれども、隣家の憐れな貧者の境遇を目撃し向ひの失業家庭の糊口に窮するの状態を見ては、誰か惻隱の涙を催さないものがあらう。ここに血あり涙ある倫理的輔導が生まれるのである。尚ほ又、自主的輔導に於ては実験という作用を導入することが可能である」と述べる。「自主的輔導」によって、個別的輔導、倫理的・人間的輔導、実験的輔導の三つが可能になると原は理解していることがわかる。

これに対し「公的輔導」とは何か。この点について原は、「自主的輔導の特徴は悉くこれを失ふ様である」と述べる。すなわち「それは事件を個別的なものとして取扱ふことが出来ず、従つて個別化して一々適切な取扱ひをなすことも不可能であり、画一的取扱に慣れて人間的倫理的意義を喪失し、社会的実験の自由はこれを失つてしまふ」からであつた。併し其の一方で原は「公的輔導は恒久的であり大規模であり、巨大な資金を擁し優秀な知識と熟練せる技術を持ち国家政策として社会福祉に関係するところの大なる点において特徴を持つものである」とその長所も指摘する。

原が「公的」という場合の「公」の意味の特徴は、「恒久的であり大規模である」ことが、「個別的輔導、倫理的・人間的輔導、実験的輔導」と切り離されて捉えられている点である。それは、社会における規範が法や国家の政策に上昇していくことが想定される大河内の議論とは異なる。政策主体が国家であるという意味のみで用いられており、むしろ社会との関係は切り離されている。

しかし、国家政策としての福祉政策の必要性を原は自覚していた。それゆえ原は、「自主的輔導と公的輔導」を結ぶつける媒介者として「方面委員制度」を位置づけ、二つの輔導は「方面委員制度により茲に始めて理解ある結婚を成し遂げた」と表現したのである⁶²⁾。

但し、原においても二つの輔導を単純に結び付けている訳ではない。この点について、原は以下のように述べている。「方面委員制度に於ては公的輔導と自主的輔導が同一の価値判断の上に立って批判されてはならない。本制度に於ては主位を自主的輔導に、副位を公的輔導に与へねばならないのである。即ち自主的輔導を主体とし、此の形式により社会事象を個々に適切に処理することを目的とするものであって、この目的を完遂するために公的輔導の援助を求めるものでなくてはならないのである」⁶³⁾。原は、「自主的輔導」が主であり、その完遂のため「公的輔導」が援助するという関連で捉えていることがわかる。

方面委員制度において「自主的輔導」が主でなければならない理由は、「自主的輔導」が前述した「個別的輔導、倫理的・人間的輔導、実験的輔導」を可能とするからであったが、原はさらに「方面委員がそうした進歩的な輔導を実践し得るのは、諸般の計画の基礎となるべき正確な社会調査が行はれ之に基く社会的診断がなされるからである」⁶⁴⁾。原は、方面委員による社会調査を強調するのである。社会調査を重視することは、「恣意性」を排除し科学性を重視した社会事業を想定した大河内の議論とも通じるように思われるが、その内容はいかなるものか。社会調査の基礎となる社会測量を行うことができるのが方面委員であることを原は強調する。それでは、社会測量を行う方面委員とはどのような存在か。原は箇条書きで以下の点を挙げる。

方面委員は原則的に

- (一) 担任地区内に永く居住し、当該地区内の生活実情に精通した人である事、
- (二) 担任地区内住民の信頼の厚い人である事
- (三) 自分のことは後まはしにしても、隣人の世話を進んでやろうとする心を持った人である事⁶⁵⁾

62) 以上の「自主的輔導」と「公的輔導」との引用に関しては、同上書、114-115頁。

63) 同上書、116頁。

64) 同上。

ここでは、社会測量に関する学術的見識や客観的基準に関する見識は一切問われていない。なぜならば、原にとっての社会測量とは、科学的見識を必須とするものではなく、むしろ「この人々にして始めて民衆生活の真相を詳査審明するといふ内面的困難な調査も可能」とする点にあるからである。「方面委員は理屈ではない」と原は言う。「近隣の人を訪れるために運ぶ面倒な一歩の中にまた一枚の紙にインクで字を書くといふ極めて無味乾燥な行為の中にやがて人間生活の一番奥底にある熱い涙を掬み上げるといふ不可思議を実証する聖なる仕事」として、方面委員を位置づける。「斯くの如く正確な社会調査、社会診断が行はれ、その結果計画的な国民福利施設が生まれ、又詳細に記載された『方面世帯票』の整備が行はれるのである」という原の議論は、徹底して方面委員個人の「自主的輔導」にこだわる姿勢がうかがえる⁶⁵⁾。各個人が持つ「至誠」と「熱情」を重視する小河滋次郎と共通する議論をみてとることができよう。

以上の、原の議論と皇室との関係についてまとめている点も引用しておこう。

隣保相扶丈けなら隣保団結の発達に俟っても其の事業は可能である。また科学的社会事業丈けならば、所謂隣保事業等他の社会事業施設を以てしても足りる。この両者を併有し、然も赤子愛愍の御聖旨の広被遍照を指導理念とするところに、方面事業が世界に比類なき社会事業機関たる所以があるのである⁶⁷⁾。

上述した「自主的輔導と公的輔導との一体化」を理念面で保障する役割として、皇室の役割を位置づけていることが理解できよう。

戦時期に大河内一男が提起した社会事業論は、同時代において影響力を持ったと考えられるが、それは必ずしも浸透したわけではない。第一次世界大戦後から盛んに議論され始めた社会事業における「公私」の位置づけに関する議論と大河内の議論とは、連続するものではなく、とりわけ社会事業が文字通り社会的に意味を持つ根拠に関して、大河内が科学性を重視し個人の「恣意性」を排除したのに対し、小河や原は個人の「至誠」と「熱情」が結果として意味を持つ点を強調するなど、両議論は対立するものであった。方面委員論に即してみれば、戦時期における方面委員論の正当性は、小河の議論の延長として捉え

65) 同上書、118頁。

66) 同上書、118―119頁。

67) 同上書、262頁。

られる原の議論に見出すことができよう。

5. 結びに代えて

本稿では、小河滋次郎や原泰一ら社会事業家の方面委員論、特に同制度の公私社会事業への位置づけに関する認識を明らかにしようとした。本稿は、社会事業から見た都市の「公共性」に関する歴史的 성격に接近するための一つの作業に過ぎないが、最後に、彼らの方面委員の性格規定の特質を、各時期の政策と関連付けてまとめておこう。

米騒動後、内務省社会局は都市社会事業（具体的には経済保護事業）の実施を、1920年の都市社会事業打合会を通じて各都市公共団体に指示した。方面委員制度に関しても、1922年における一般社会事業事務打合会で、岡山県、大阪府などの例を挙げ、同制度の普及を促した。

しかし、内務省による都市社会事業の実施は、同時代の社会事業家に必ずしも受け入れられるものではなかった。大阪における方面委員制度の実施に深くかかわった小河滋次郎は、「精神的救助」を重視する立場から同時代の経済保護事業を批判した。社会事業の本則は私的経営という立場から方面委員制度を位置づけ、エルバーフェルト制度を引き合いに出しながら、方面委員が専門職となることに關しても否定し、「家業の余力を以て之に当る、市民としてまた公民として、当然公共に竭すべき責任を充たすの心得」を有する方面委員の活動によって、「斯業の民衆化」が進むことを、小河は期待した。小河は社会問題発生の原因でありその解決主体でもある「家庭」という社会の一単位も重視し、「精神的救助」のためには、職権によりかからない「社交本位」の方面委員の役割が重要であるとした。社会事業が有する公共性を認めながらも、「精神的救助」を重視し、「家庭」を社会の一単位として認めたうえで「斯業の民衆化」を進めることを重んじた小河の議論は、社会事業の「公私」関係を抽象的に論じた内務省の政策の論理とは、一線を画するものであった。

都市社会事業などの政策にみられる公的論理と方面委員制度を推進した社会事業家の公的論理の溝は、1930年代に入っても埋められなかった。救護法の制定によって方面委員は自らの裁量権を獲得していく一方、方面委員令の公布などによって、方面委員制度は、公的制度としては政府の政策枠組みのなかに

位置づけられた。日中戦争の開始と総力戦の進行のなかで大河内一男は社会事業に新たな意義を見出そうとし、現実にも方面委員制度は次第に総力戦のなかに組み込まれていった。しかし原泰一は、方面委員が法令により定められた制度である点を論じつつも、実際の職務の一つの核となる「輔導」という面においては、方面委員による「自発的輔導」を、「公的輔導」と区別しつつ重視した。すなわち総力戦のもとにおいて、方面委員の職務は、国家的な公共性によって全面的に組み替えられていくと理解されていたわけではなかった。天皇制のもとでの社会事業という枠組みのなかで、方面委員が作り出してきた「個別的輔導、倫理的・人間的輔導、実験的輔導」の側面は重視され続けたのである。大河内の総力戦のもとでの社会事業の意義づけとは異なる、小河が重視した「精神的救助」「斯業の民衆化」にかかわる方面委員の存在意義を、原も継承していたといえよう。小河の議論に即していえば、方面委員制度が「公的社会事業」とは異なる意味で「公共に竭す」という特質、いいかえれば都市社会事業における「公」の重層性の特質は、少なくとも方面委員の位置づけに関する議論のなかでは、戦時期に至っても解消されていなかったのである。

今後検討すべき課題を2点指摘して、本稿を閉じたい。

第一に、小河や原の議論が、現実の方面委員の行動様式をどのように反映したもの（あるいは規定したもの）なのかという点である。特に小河の場合、方面委員制度の私的性格を強調する際のモデルになっていたのが欧米の社会事業であった。小河や原といった理論的指導者ではなく、実際の方面委員の発言や行動様式（あるいは現実の都市社会）に即して実証を重ねる必要がある。

第二に、小河や原が方面委員の私的性格を強調する場合、「精神的救助」や「輔導」という方面委員の職務内容——その背後に「市民として、公民として」の立場から「公共に竭す」理念があると小河は考えていた——との関連で語られ、この特質は戦時期であっても残り続けるという点である。方面委員が救護法実施促進運動を進め法の領域と自らの活動とを重ね合わせ、公的制度に基づく裁量権を自ら獲得していこうとしたのは事実であるが⁶⁸⁾、他方で、天皇制の

68) 前掲『方面委員制度の存立根拠』82頁。同論文で、菅沼氏は方面委員制度に関して、以下の指摘を仰っている「方面＝民生委員制度の歴史からみえてくる戦前期日本の『福祉社会』とは、垂直的な社会観を前提としていったといつてよいであろう。天皇制による上からの認知と地域社会からの認知である。これによって方面委員は『無償の』労苦に対する報いを見出したのである。そこには公的な制度は不可欠といつてよく、公的な制度を方面＝民

もとでの方面委員の職務には、公的社会事業と対置して認識されていた「精神的救助」（「自発的輔導」）に体现される「公」の要素が含まれていたと考えられよう。そうであれば、方面委員の活動を救護法などの公的制度とのかかわりのみで捉えるのではなく、「精神的救助」の側面に即して、戦時期～戦後改革期の社会変動のなかに位置づけて追究していく必要があるだろう。

（注記 本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金による研究成果の一部である。）

（ぬまじり・あきのぶ 埼玉大学経済学部准教授）

生工夫の手段とすることで威信を高めることができた」（同前）。

戦間期・戦時期日本における方面委員論に関する一考察
——都市社会事業と「公」・「公共」—— (研究報告 No. 48)

平成 20 年 3 月 20 日 印 刷

平成 20 年 3 月 25 日 発 行

非売品

著 者 沼 尻 晃 伸

発行所 成 城 大 学 経 済 研 究 所

〒157-8511 東京都世田谷区成城 6-1-20

電 話 03 (3482) 9187 番

印刷所 白陽舎印刷工業株式会社
